



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO X - Nº 370

Bogotá, D. C., lunes 6 de agosto de 2001

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### OBJECIONES

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001

Doctor

CARLOS GARCIA ORJUELA

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 012/99 Cámara, 219/2000 Senado, “por la cual se modifica la Ley 10 de 1975 y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto de ley de origen parlamentario, fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante Vladimiro Garcés Machado.

#### Objeciones por inconstitucionalidad

##### 1. Vulneración de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política

Los artículos 356 y 357 de la Carta Política, establecen que a través de una ley, a iniciativa del Gobierno, se fijarán los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Así mismo establecerá la determinación del porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que son cedidos a las entidades territoriales y los sectores en los cuales serán invertidos dichos recursos.

El tema ha sido desarrollado a través de la Ley 60 de 1993, que en su artículo 21 ha establecido la prohibición para la Nación, de incluir apropiaciones para ser transferidas a las entidades territoriales, que tengan como destino financiar los mismos sectores que se encuentran dentro de la órbita exclusiva de los municipios, toda vez que dichos sectores tienen su propio financiamiento.

La citada norma establece que las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán entre otras a actividades como: “10. educación física, recreación y

deporte: inversión en instalaciones deportivas; dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte; conforme a lo previsto en la Ley 19 de 1991 dar apoyo financiero, y en dotación e implementos deportivos a las ligas, clubes de aficionados y eventos deportivos; e inversión en parques y plazas públicas”.

En este orden de ideas, el artículo 2° del proyecto en cuestión vulnera los artículos 356 y 357 de la Carta Política y el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, al ordenar que la Nación garantice con recursos del presupuesto nacional la organización, construcción y adecuación de la infraestructura deportiva necesaria en la sede de los juegos; la Ley 60 de 1993 es clara en el sentido de que la inversión en este sector, es competencia de la entidad municipal.

Permitir que la Nación apropie partidas para el propósito perseguido en el proyecto de ley, vulnera el principio de la racionalidad del gasto público, toda vez que se estaría apropiando doble financiación.

Al respecto, la honorable Corte Constitucional en sentencia C-593/97 se pronunció sobre la misma situación respecto del Municipio de Tenerife, al expresar:

*“Así pues, por disposición legal la inversión en algunas de las obras y actividades a que se refiere el proyecto tienen financiamiento propio con cargo al situado fiscal y las participaciones de las entidades territoriales, circunstancias que excluye formalmente apropiaciones adicionales en el presupuesto nacional, porque al hacerlo se establece una doble financiación a cargo de la Nación y, de paso, el desconocimiento de la prohibición del referido párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, orgánica de la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales”.*

Es claro entonces, que el artículo 2° del proyecto está estableciendo una doble financiación para la organización, construcción y adecuación de la infraestructura deportiva necesaria en las sedes de los juegos del Litoral Pacífico Colombiano.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

ANDRES PASTRANA ARANGO

Atentamente,

*Juan Manuel Santos Calderón,*  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Bogotá, D. C., martes 26 de junio de 2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 012 de 1999 Cámara 219 de 2000 Senado, “por la cual se modifica la Ley 10 de 1975 y se dictan otras disposiciones” (Juegos del Litoral Pacífico).

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 27 de octubre de 1999 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 07 de diciembre de 1999, en la Comisión Séptima del Senado de la República el día 29 de noviembre de 2000 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 14 de julio de 2001.

Cordialmente,

*Basilio Villamizar Trujillo,*  
Presidente.

Anexo expediente legislativo y dos (2) textos de ley.

LEY ...

*por la cual se modifica la Ley 10 de 1975  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Derógase el artículo 4°, párrafos 1° y 2°, artículos 5° y 6° de la Ley 10 de 1975.

Artículo 2°. El artículo 4° quedará así:

*“La Nación garantizará, con recursos del presupuesto nacional, la realización de los Juegos del Litoral Pacífico Colombiano.*

*Estos recursos se invertirán principalmente en la organización, construcción y adecuación de la infraestructura deportiva necesaria en la sede de los juegos”.*

Parágrafo. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, programará las inversiones en coordinación con los entes deportivos y ligas de la región, para ello, se constituirá un comité coordinador, integrado por el Director General de Coldeportes o su delegado, los directores de los entes deportivos departamentales de Chocó, Cauca, Nariño y Valle, o sus delegados, cuatro (4) representantes de los entes deportivos municipales y cuatro (4) representantes de las ligas, uno por cada departamento del Litoral Pacífico. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y operación de la estructura necesaria para el desarrollo de los juegos del Litoral Pacífico colombiano, Coldeportes designará un director ejecutivo de los juegos.

Artículo 3°. Las sedes de los Juegos del Litoral Pacífico colombiano, serán en su orden los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

Cada departamento en asamblea de juntas municipales, presididas por el Director Nacional de Coldeportes y el Inderdepartamental, quienes tendrán derecho a voz y voto, escogerán el municipio sede.

Artículo 4°. La presente ley constituye una norma legal marco para el Pacífico colombiano y modifica la Ley 10 de 1975, la cual rige desde su sanción y promulgación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Basilio Villamizar Trujillo.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001

Doctor

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de ley número 21 de 1999 Cámara, 173 de 1999 Senado, *por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley de origen parlamentario fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio de 1999 por el honorable Representante José Darío Salazar Cruz.

#### **Objeción por inconstitucionalidad**

#### **Vulneración del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política**

El párrafo del artículo 5° del proyecto en su segunda parte señala:

“...El Gobierno Nacional reglamentará la materia, dentro de los noventa (90) días siguientes a su sanción”.

Un término para reglamentar la norma estudiada, viola el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política que prevé como función del Presidente de la República:

“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

Como se puede apreciar la norma constitucional no establece límite temporal a la potestad reglamentaria y por ello el legislador ordinario no puede imponerlo.

En tal sentido la honorable Corte Constitucional expresó en Sentencia C-066 de 1999:

“Sobre el particular, se debe tener en cuenta que esta Corporación ha sostenido de manera permanente que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución, ‘quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución’, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo”.

Y ratificó en Sentencia C-691 de 2000:

“Entonces, en la medida en que el párrafo en mención señala un plazo dentro del cual el Presidente de la República debe ejercer esa función de reglamentación de la ley, es evidente que incurre en trasgresión del ordenamiento superior y debe ser declarado inexecutable, como así se hará en la parte resolutive”.

### Objeción por inconveniencia

El artículo 3° de la iniciativa citada dispone:

“En cumplimiento de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, consagrados en el artículo 48 de la Constitución Política, el **funcionamiento** público y de los fondos privados de pensiones que rehúsen, retarden o denieguen el pago de mesadas a los beneficiarios sin justa causa, incurrirán con arreglo a la ley en causal de mala conducta y serán solidariamente responsables en el pago de la indemnización moratoria a que hay lugar” (negrilla fuera del texto).

Si tenemos en cuenta que las normas jurídicas deben tener suficiente claridad para poder ser aplicadas sin dificultad por todos aquellos a quienes están destinadas, debemos expresar que este artículo no cumple con esta condición, ya que de su redacción no se desprende claramente quiénes son los sujetos a los cuales se refiere, pues habla de “funcionamiento público” y no de “funcionario público” como sería lo natural y lógico.

Lo anterior cobra mayor trascendencia si se tiene en cuenta que la naturaleza de la norma es sancionatoria y por ello su texto debe ser absolutamente preciso.

Adicionalmente, es pertinente aclarar que el texto de la norma original radicada el día 28 de julio de 1999 en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 221 del 26 de julio de 1999 hace alusión al “funcionario público”, lo que hace pensar que la modificación fue fruto de un error de transcripción y no del espíritu del legislador.

Reiterando a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Cordialmente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Manuel Santos.*

Bogotá, D. C., miércoles 27 de junio de 2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política

y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 021 de 1999 Cámara, 173 de 1999 Senado, *por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 8 de septiembre de 1999 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 3 de noviembre de 1999, en la Comisión Séptima del Senado de la República el día 23 de mayo de 2001 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 19 de junio de 2001.

El Informe de la Comisión Accidental de mediación al proyecto de ley en comento, fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2001 y por la plenaria del Senado de la República el día 20 de junio de 2001.

Cordialmente,

*Basilio Villamizar Trujillo,*

Presidente.

Anexo expediente legislativo y dos (2) textos de ley.

LEY ...

*por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 46 de la Carta Política, la presente ley tiene por objeto agilizar el pago de las mesadas a los pensionados de las entidades públicas y privadas en todos los regímenes vigentes, con el fin de facilitar a los beneficiarios el cobro de las mismas.

Parágrafo. Lo dispuesto en esta ley se aplicará a la pensión de jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley se crea la obligación, para todos los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones que tengan a su cargo el giro y el pago de las mesadas pensionales, de consignar la mesada correspondiente a cada pensionado en cuentas individuales, en la sucursal de la entidad financiera que el beneficiario elija y que tenga sucursal bancaria en la localidad donde se efectúa regularmente el pago y en la cual tenga su cuenta corriente o de ahorros, si éste así lo decide.

Para que proceda la consignación de las mesadas pensionales, en cuentas de ahorro o corriente, las entidades de previsión social deberán realizar, previamente, un convenio con la respectiva entidad financiera; especificando que dichas cuentas sólo podrán debitarse por su titular mediante presentación personal o autorización especial. No podrán admitirse autorizaciones de carácter general o que la administración de la cuenta se confíe a un apoderado o representante.

Sólo procederán estas consignaciones en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 3°. En cumplimiento de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, consagrados en el artículo 48 de la Constitución Política, el funcionamiento público y de los fondos privados de pensiones que rehúsen, retarden o denieguen el pago de las mesadas a los beneficiarios sin justa causa, incurrirán con arreglo a la ley en causal de mala conducta y serán solidariamente

responsables en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar.

Artículo 4°. A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes.

Parágrafo. El funcionario que sin justa causa por acción u omisión incumpla lo dispuesto en el presente artículo incurrirá con arreglo en la ley en causal de mala conducta y será solidariamente responsable en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía, el pago de costas judiciales, será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad.

Artículo 5°. Para hacer efectivo el cobro de las mesadas, los pensionados podrán acercarse a la entidad financiera en que tengan su cuenta corriente o de ahorros cualquier día del mes, una vez ésta se haya consignado.

Parágrafo. En virtud de la protección y asistencia que consagra para la tercera edad el artículo 46 constitucional, las entidades financieras que manejen cuentas de los pensionados no podrán cobrar cuota de manejo a éstos por la utilización de las mismas. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, dentro de los noventa (90) días siguientes a su sanción.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Basilio Villamizar Trujillo.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001

Doctor

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley 035 de 2000 Cámara, 155 de 2001 Senado, “por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones”.

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción presidencial, el Gobierno Nacional se permite devolver, por razones de inconstitucionalidad, el Proyecto de ley 035 de 2000 Cámara, 155 de 2001 Senado, “por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones”, el cual fue presentado a consideración del Congreso de la República por parte del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero.

Mediante este proyecto se pretende establecer un plazo de 2 meses, contados a partir de la radicación de la solicitud, acompañada de los documentos que acreditan el derecho que se reclama, para que la entidad de previsión social correspondiente reconozca el derecho a la pensión.

Sea lo primero anotar, que el proyecto de ley es innecesario puesto que, contrario a lo que se afirma en la exposición de motivos, en la cual se indica que “*la ausencia de un término imperativo para su reconocimiento, aparejado del mecanismo para hacerlo efectivo en caso de incumplimiento, lleva a que en muchos casos el reconocimiento resulte tardío para los beneficiarios de la sustitución pensional*”, la ley Sí ha establecido un término perentorio para proceder al reconocimiento de las pensiones, tal como en efecto lo determina el Decreto-ley 656 de 1994, en su artículo 19, en los siguientes términos:

“(…) El Gobierno Nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y supervivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses”.

Si, en gracia de discusión no existiera dicho plazo que enfáticamente debe reiterarse que sí existe, tampoco sería necesario establecer en la ley uno específico para este tema, pues, como lo ha señalado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos (T-076 de 1995, T-373 y T-672 de 1997, T-308, 309 y 310 de 1998, entre otras), en defecto de esta precisión legal existe el término de 15 días establecido en el Código Contencioso Administrativo (C. C. A) para la resolución de peticiones de carácter particular (art. 60 C. C. A) y la figura del silencio administrativo negativo, la cual permite a las personas actuar como si se hubiere denegado la petición, si en el término de 3 meses la administración no resuelve la solicitud (art. 40 C. C. A.).

Además de innecesario, estimamos que el proyecto de ley de la referencia adolece de vicios de inconstitucionalidad y generaría graves dificultades al interior del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, por las razones que a continuación se exponen:

#### 1. **Violación del art. 29 Constitucional**

El artículo 29 de la Carta dispone:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...).

Este precepto impone que en todo procedimiento, ya sea judicial o administrativo, se señalen términos razonables para que las personas puedan ejercer sus derechos, entre ellos el derecho de defensa de sus intereses. Señalar términos demasiado breves, implica la negación de ese derecho y ello ocurre en el caso en estudio, cuando la ley señala un término de dos meses para que se reconozca la pensión de sobrevivientes, toda vez que es sabido que la definición del derecho a esta pensión en la mayoría de los casos está sometido a controversia entre los que aspiran a ser beneficiarios.

El objetivo de los términos consiste en asegurar a las partes e intervinientes que en cada momento procesal pueden hacer valer sus derechos y ello sólo es posible si se trata de términos razonables, y la razonabilidad debe medirse en cada caso de acuerdo con la eficacia de la protección de los derechos involucrados. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional:

Considera la Corte que no se trata únicamente de velar por el cumplimiento de los términos por sí mismos, ya que él no se concibe como un fin sino como un medio para alcanzar los fines de la justicia y seguridad jurídica, sino de asegurar que, a través de su observancia, resulten eficazmente protegidos los derechos de los gobernados, muy especialmente el que tienen todas las personas en cuanto a la obtención de pronta y cumplida justicia<sup>1</sup>.

El debido proceso, en el evento que nos ocupa, tiene dos puntos de vista que deben ser considerados. El primero, relativo a los particulares que pueden ver vulnerados sus derechos y el segundo, propio de las entidades reconocedoras, que se verían obligadas a actuar en contravía de los principios, criterios y deberes propios de la Seguridad Social.

En efecto, el proyecto de ley analizado, al exigir el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes en un plazo de dos meses, violaría el derecho al debido proceso, puesto que se le podría negar el derecho a otras personas de acreditar un mejor derecho.

Lo anterior, se observa claramente en supuestos donde, por ejemplo, se presenta un cónyuge sobreviviente, quien acredita su estado civil y la convivencia que tuvo con el difunto y, un tiempo después, supongamos un mes más tarde, se presenta un compañero permanente, quien también alega y acredita convivencia con el difunto e incluso hijos en común. En este caso, la Administradora de Pensiones se verá precisada a reconocer la pensión al cónyuge, por vencimiento del término, sin tener ocasión de verificar cuál de los reclamantes realmente ostentaba la calidad que alega.

Una circunstancia como la anotada implica la violación del derecho al debido proceso del segundo reclamante, quien no podrá hacer valer sus pruebas, ni será oído, pues la brevedad del plazo no da lugar a ello.

También se violaría el derecho de las Administradoras y aseguradoras que amparan los riesgos de invalidez y supervivencia, puesto que no tendrán ocasión de verificar la pertinencia de la solicitud del segundo reclamante, en el ejemplo utilizado, viéndose obligadas a reconocer y pagar una pensión a una persona que pudiera no tener derecho.

Esta situación se verá agravada en el evento del que se presente un reconocimiento jurisdiccional contrario al efectuado por la Administradora, caso en el cual deberá entonces reconocerle el derecho al segundo de los reclamantes, perdiendo los recursos ya pagados al primero, en detrimento de la masa mutual de la compañía de seguros que respalda el riesgo de supervivencia, si se trata del Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, o del erario público, en el caso de Prima Media con Prestación Definida.

En adición a lo anterior, también se vulnera el derecho al debido proceso que asiste a las entidades encargadas del reconocimiento y pago de estas pensiones, dado que, exigir la definición sobre a quién corresponde una pensión de supervivencia y el monto de la misma en un lapso tan breve, impide el cumplimiento de cada una de las etapas y procedimientos propios de estas labores y pone en riesgo el interés general, al comprometer recursos de la Seguridad Social en el reconocimiento de pensiones en indebida forma.

En efecto, la labor de reconocimiento de pensiones de supervivencia implica la verificación del cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos para hacerse acreedor de la pensión, tales como: la existencia o no de cobertura por parte del sistema (número de semanas cotizadas con anterioridad al fallecimiento), origen de la contingencia, cohabitación, dependencia económica y calidad

de beneficiario. Además se deben determinar las variables que han de definir el monto de la pensión, tales como la acreditación de todos los tiempos servidos o cotizados por el afiliado fallecido, para lo cual se deberá recolectar toda la historia laboral del cotizante, pues no en todos los casos la Administradora contará en sus archivos con la totalidad de la información requerida.

Esta labor está sujeta a la capacidad de respuesta de cada una de las entidades, públicas o privadas, en las cuales trabajó o cotizó el fallecido. Con esta información la Administradora solicitará los recursos que respaldan los tiempos servidos o cotizados en administradoras o entidades diferentes, es decir, reclamará las cuotas partes o bonos pensionales a que hubiere lugar.

No sobra indicar que recolectar la historia laboral de cada uno de los afiliados a los diferentes Fondos de Pensiones y a las entidades de Previsión Social es un proceso complejo, en la medida que el mismo parte de la base de establecer con total certeza, tanto el tiempo cotizado al Instituto de Seguros Sociales ISS, como el servido a las diferentes entidades públicas o entidades no aportantes al ISS, las cuales incluyen el nivel central y el descentralizado, para no mencionar los casos en los cuales el reclamante no está de acuerdo con los datos recolectados.

En el caso particular de la entrega de las historias laborales por parte de las diferentes entidades, se observa que, generalmente, éstas no poseen la información en forma completa, organizada y actualizada, o la entidad o empresa como tal ha dejado de existir, circunstancias estas que retardan y dificultan la consecución de la información requerida para el cálculo de la pensión y, en algunos casos, la expedición de las certificaciones correspondientes.

Para ilustrar más el punto, bástenos realizar un pequeño resumen de las labores mínimas que debe adelantar una Administradora de Pensiones que recibe una solicitud de pensión de sobrevivientes, para no mencionar aquellas excepcionales que también se presentan con alguna frecuencia:

- *Verificación de que la información suministrada se encuentre completa:*

Esto significa analizar el caso particular del que se trate, pues no se requerirá la misma información para un grupo familiar conformado únicamente por un cónyuge, que aquel en el cual existan hijos, o cuando se trate de la supervivencia de un pensionado fallecido o un hermano o hijo en situación de invalidez, o cuando deba acreditarse la imposibilidad de estudiar de un hijo.

Resulta normal que en este tipo de reclamaciones sea necesario acreditar la invalidez de quien reclama el derecho, circunstancia ésta que supone la calificación o revisión de ese estado.

Esta labor también deberá referirse a otros aspectos relacionados con el monto de la pensión, como son la certificación de todos los tiempos servidos o cotizados, es decir la historia laboral, cuyas dificultades ya hemos mencionado.

- *Respuesta al solicitante sobre documentos faltantes:*

En la gran mayoría de los supuestos, se deberá requerir al reclamante para que complemente los datos suministrados.

- *Integración del capital necesario para el reconocimiento:*

Una vez comprobado el derecho, suponiendo que no existen disputas sobre el particular, lo cual se aparta de la generalidad de los casos, la Administradora debe "recoger" los tiempos servidos o cotizados en otras entidades, para lo cual deberá solicitar a estas entidades que reconozcan tales tiempos y que efectúen el trámite propio de la emisión de la cuota parte o bono pensional que corresponda.

<sup>1</sup> Cfr. Sentencia número T-431 de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, junio 24 de 1992.

En adición a lo anterior, también podrá implicar, en el caso del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, la reclamación a la aseguradora del seguro provisional de invalidez y supervivencia, caso en el cual esta entidad deberá analizar la reclamación y efectuar el pago correspondiente.

Las gestiones descritas no contemplan supuestos en los cuales se hubieren generado controversias, como en el caso de que una entidad no reconozca tiempos servidos o cotizados, o cuando la aseguradora estima que no hay lugar al pago por tratarse, por ejemplo, de un accidente de trabajo.

- *Acto de reconocimiento y notificación del mismo:*

Esto implica la elaboración y puesta en conocimiento de los interesados de la conclusión a la que se llegó con base en la información recolectada. Resulta evidente que, frente a esta determinación, en una gran cantidad de eventos se presentarán controversias.

Como puede observarse de la sucinta descripción efectuada, para preservar realmente la garantía constitucional al debido proceso, resulta indispensable que los términos con los que cuenta la Administradora permitan efectuar correctamente estos trámites, lo cual en un lapso de dos meses no resulta factible.

## 2. Violación de los artículos 1° y 2° Constitucionales

Según el artículo 1° de la Constitución Política, el Estado Social de Derecho está fundado, entre otros principios, en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general.

De igual forma, el artículo segundo señala como fines esenciales del Estado asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo y prescribe que las autoridades están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Estos dos preceptos imponen a las autoridades actuar con supremo celo cuando se trata de la repartición de los dineros públicos y de garantizar la seguridad social preservando los principios de eficiencia y solidaridad, para impedir que personas inescrupulosas obtengan del erario público beneficios inmerecidos, en detrimento del interés general. El señalamiento de términos exageradamente breves en la resolución de pensiones, impediría a las autoridades actuar con la prudencia y celo necesario para cumplir con estos preceptos constitucionales.

Debe considerarse que el sistema general de pensiones es especialmente vulnerable a actuaciones corruptas dirigidas a obtener beneficios a los que se tiene derecho de acuerdo con la ley o a incrementar fraudulentamente los montos de dichos beneficios, por lo anterior el proceso para el reconocimiento de pensión debe ser ágil y oportuno, sin que ello menoscabe la seguridad y confiabilidad del sistema.

Así, se considera que reducir el plazo establecido para esta labor pone en riesgo el Sistema de Administración de Pensiones y lo hace muy vulnerable a pretensiones fraudulentas, incluso en detrimento de los reales beneficiarios, en la medida que por dar cumplimiento al plazo legal, las administradoras podrían incurrir en ligerezas de apreciación o análisis superficiales de los hechos, en perjuicio de las condiciones y requisitos de seguridad, transparencia y eficacia que la labor de reconocimiento exige y, en algunos eventos, del erario público.

Lo anterior resulta aún más grave, si se tiene en cuenta que el acto de reconocimiento declara el monto y existencia del derecho a la pensión, sin que sea dable al administrador retractarse de lo así

definido, pues cualquier equivocación en esta materia implicará, en la gran mayoría de los casos, un proceso judicial tendiente a demostrar el error cometido y, también en la mayoría de las situaciones, el reconocimiento judicial del error no permitirá al administrador recuperar los dineros pagados, pues recordemos que sólo habrá lugar a la devolución si se acredita la mala fe del reclamante, circunstancia que atenta contra los recursos públicos involucrados en el Sistema y vulnera la solidaridad del mismo, ya que lo que se reconozca indebidamente a unas personas de deja de reconocer a quien sí tenía derecho.

## 3. Violación al artículo 42 Constitucional

El artículo 42 de la Constitución, impone al Estado la obligación de proteger a la familia, como núcleo fundamental de la sociedad.

La imposición de un término perentorio de 2 meses para decidir sobre el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, viola este precepto constitucional, al obligar a la entidad administradora de pensiones a reconocer esta prestación a un miembro del grupo familiar, en detrimento de otros con mejor derecho, por el sólo hecho de haber presentado primero en el tiempo la reclamación, circunstancia ésta que dejaría en situación de desprotección al núcleo familiar, ya que le impide al administrador verificar a quien corresponde en realidad la prestación, dado que definir estos aspectos requiere la verificación de multiplicidad de elementos, cuando no una decisión judicial de los mismos.

No se precisa redundar en este aspecto, ya que, como resulta obvio el capital con el que se cuenta para reconocer y pagar esta prestación es uno solo, es decir son recursos limitados, por ello, lo que se reconozca y pague en indebida forma, vulnera el derecho de los miembros del grupo familiar que sí estaban legitimados para acceder a la pensión.

Por lo anterior, y de la manera más respetuosa, el Gobierno Nacional se permite objetar, el Proyecto de ley 035 de 2000 Cámara, 155 de 2001 Senado, “por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones”.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestro sentimiento de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Manuel Santos.*

Bogotá, D.C., miércoles 27 de junio de 2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5a. de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley No.035 de 2000 Cámara, 155 de 2001 Senado, *por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 8 de noviembre de 2000 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 15 de diciembre de 2000, en la Comisión Séptima del Senado de la

República el día 23 de mayo de 2001 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 19 de junio de 2001.

El Informe de la Comisión Accidental de mediación al proyecto de ley en comento, fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2001 y por la plenaria el Senado de la República el día 20 de junio de 2001.

Cordialmente,

*Basilio Villamizar Trujillo.*  
Presidente

Anexo expediente legislativo y dos (02) textos de ley.

LEY...

*por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes por parte de la entidad de Previsión Social correspondiente, deberá efectuarse a más tardar dos (2) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho.

Artículo 2°. Las solicitudes que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y lleven más de un (1) mes de radicadas, con su correspondiente documentación, deberán ser resueltas dentro del mes siguiente a su promulgación. Aquellas que hayan sido presentadas dentro del mes anterior a su vigencia, deberán resolverse dentro del término establecido en el artículo precedente.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Basilio Villamizar Trujillo.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001

Doctor

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia el Proyecto de ley 044 de 1999 Cámara, 235 de 2000 Senado, *por la cual se dictan normas en relación con las franquicias postales; la tarifa postal reducida y se dictan otras disposiciones sobre el servicio de correo.*

El proyecto de ley de origen parlamentario fue presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes por el honorable Representante Luis Carlos Ordosgoitia Santana.

## Objeciones por inconstitucionalidad

### 1. Vulneración del artículo 151 de la Constitución Política

El artículo 151 de la Constitución Política dispone explícitamente:

Artículo 151. *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.*

Al respecto, en reiteradas oportunidades ha manifestado la honorable Corte Constitucional:

La disposición examinada, por lo expuesto, viola la Ley 60 de 1993 que tiene el carácter de ley orgánica. En este sentido, **se vulnera el artículo 151 de la C. P., que expresamente sujeta la actividad legislativa a las leyes orgánicas que expida el mismo Congreso.** Sobre este particular, la Corte reiteradamente ha sostenido lo siguiente:

*“7. Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica” (Sentencia C-600A de 1995 M. P. Alejandro Martínez Caballero).<sup>1</sup>*

Siguiendo este libelo, la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes* dispone en sus artículos 156 y 157:

Artículo 156. *Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.*

Artículo 157. *Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.*

*Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.*

Estos requisitos han encontrado pleno sustento en la jurisprudencia colombiana, cuando la honorable Corte Constitucional, ha determinado:

*La publicación de las ponencias, como se ha reiterado, tiene un propósito fundamental cual es poner en conocimiento de los*

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-017 de enero 23 de 1997.M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras, y de esta manera los miembros del Congreso puedan tener una mayor y mejor ilustración sobre los asuntos que se sujetan a su aprobación y así participar activamente en los debates correspondientes.<sup>2</sup>

Como se aprecia en la *Gaceta del Congreso* número 544 del 13 de diciembre de 1999, se encuentran publicadas simultáneamente la ponencia para primer debate del Proyecto de ley 044 de 1999 Cámara, por la cual se dictan normas en relación con las franquicias postales, telegráficas y tarifa postal reducida y se dictan otras disposiciones, páginas de 1 a 3 y la Ponencia para segundo debate del mismo proyecto, en la página 3. Específicamente, al finalizar la ponencia para primer debate, se encuentra lo siguiente:

#### Sustanciación primer debate

##### Comisión Sexta Constitucional Permanente

En los términos anteriores fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 044 de 1999, Cámara, “por la cual se dictan normas en relación con las franquicias postales, telegráficas y tarifa postal reducida y se dictan otras disposiciones sobre el servicio de correo, según consta en el Acta número 019 del 7 de diciembre de 1999 por once votos afirmativos”.<sup>3</sup>

Esto es la publicación del informe de la ponencia para primer debate se hizo con posterioridad al mismo, vulnerando el artículo 157 del Reglamento del Congreso, norma de carácter orgánico.

En efecto, al correlacionar los artículos transcritos de la Ley 5ª de 1992, se tiene que si bien el primero de ellos autoriza como mecanismo para agilizar la actividad legislativa la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; especifica radicalmente que ello no exonera su posterior y oportuna publicación en la *Gaceta del Congreso*.

Cabrán entonces determinar qué se entiende por oportuna publicación, para lo cual habrá de recurrirse al artículo 157 precitado, que dispone: “La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo”. Se colige que la publicación oportuna del informe de ponencia para primer debate deberá realizarse antes de que este suceda, y no con posterioridad, como en efecto sucedió en el caso en análisis.

Por lo tanto, el proyecto en estudio vulnera el artículo 151, al no respetar un expreso mandato de la Ley Orgánica del Congreso que dispone que la publicación del informe de ponencia para primer debate debe suceder con antelación al estudio del proyecto por parte de la comisión respectiva.

Más aún, al revisarse la *Gaceta del Congreso* número 574 del 22 de diciembre de 1999, donde aparece publicado el debate en la Comisión Sexta de la Cámara de este proyecto, se aprecia cómo la Comisión, al parecer por la falta de información del mismo, omitió el debate puntual de su articulado y dio una patente de corzo al informe rendido por los ponentes.

#### 2. Vulneración del artículo 160 de la Constitución Política

El inciso 1º del artículo 160 de la Constitución Política establece que:

*Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.*

Sobre la manera de contabilizar los días de que trata este artículo de la Carta, la honorable Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*El plazo señalado por el artículo 160 de la Constitución es un plazo de días comunes. Sobre la forma en que debe llevarse a cabo el cómputo del plazo constitucional, el término debe correr íntegramente, lo cual quiere decir que todos y cada uno de los días que lo componen deben ser días completos, por lo cual las fechas en que se llevan a cabo los debates en las cámaras, no pueden incluirse dentro del conteo del término.*<sup>4</sup>

El proyecto de ley en estudio fue aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, el 7 de diciembre de 1999 y en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de diciembre del mismo año.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Política y la interpretación de la Corte Constitucional deben transcurrir 8 días comunes completos para lo cual no puede tenerse en cuenta los días en los cuales se realizaron los debates. Así las cosas, entre el debate en comisión y el de la plenaria del proyecto de ley en cuestión transcurrieron 7 días y no 8 como lo ordena la Constitución.

En consecuencia el trámite del proyecto de ley en estudio vulneró el artículo 160 superior.

#### 3. Vulneración de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política

El principio de unidad de materia reflejado en los artículos 158 y 169 de la Carta al disponer que:

*Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

*Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:*

*“El Congreso de Colombia, DECRETA”*

Para la Corte Constitucional estos artículos deben entenderse de la siguiente forma:

Dos preceptos superiores buscan delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función.

Es claro que esos perentorios mandatos del Constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas.

*Los artículos aludidos son los números 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que “todo*

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-140 de abril 15 de 1998.M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>3</sup> GACETA DEL CONGRESO, Gaceta 544 de Lunes 13 de diciembre de 1999, P.2.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, C-510 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido” (subraya la Corte).<sup>5</sup>

El proyecto de ley desde su título anuncia que el tema central es la reglamentación del servicio de correo, las tarifas de éste, incluidas dentro de ellas las franquicias. No obstante el artículo transitorio 1° del proyecto de ley que dispone:

*A partir de la vigencia de la presente Ley, autorícese al Gobierno Nacional para que asuma el pasivo pensional de la Administración Postal Nacional, hasta el 31 de diciembre de 1993, el cual será atendido por Caprecom con recursos que previamente asignará la Nación en el Presupuesto Nacional y para ello el Gobierno Nacional podrá hacer uso del veinticinco por ciento (25%) contemplado en el artículo 16 de la Ley 555 de 2000.*

Así, una cosa es la reglamentación del servicio de correo, incluidos todos sus elementos, como el precio, la reserva que hace el Estado de su prestación y otra, muy distinta, es el pago de pasivo pensional de una empresa industrial y comercial del Estado. Temática tan disímil que la Ley 3ª de 1992, defirió su estudio a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, comisión que no participó en modo alguno en el trámite de este proyecto.

Al respecto conviene hacer una prueba de conexidad frente a las dos temáticas, a efectos de corresponder con el siguiente a parte jurisprudencial:

*También ha sido enfática la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de recomendar el correcto entendimiento del principio de unidad de materia legislativa, ya que, su interpretación “...no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la Ley”.<sup>6,7</sup>*

El tema principal del proyecto es el servicio de correo y telegrafía, para lo cual ha de examinarse qué compone ello. Según el Decreto 229 de 1995, *por el cual se reglamenta el Servicio Postal* se define como servicios postales y envíos de correspondencia, lo siguiente:

*Artículo 4°. Servicios de correo. Se entiende por servicios de correo la prestación de los servicios de giros postales y telegráficos, así como el recibo, clasificación y entrega de envíos de correspondencia y otros objetos postales, transportados por las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, debidamente autorizadas por concesión otorgada mediante contrato, por el Ministerio de Comunicaciones vía superficie y/o aérea a través de la red oficial de correos, dentro del territorio nacional e internacional.*

*Parágrafo 1°. En la prestación del servicio de correo nacional, se incluye el servicio de correos urbanos, entendido como aquel que es prestado en el mismo municipio, área metropolitana o distrito de admisión de los envíos.*

*Parágrafo 2°. El servicio de correo internacional, se prestará en concordancia con los convenios y acuerdos suscritos por la Nación con la Unión Postal Universal y con los países miembros.*

*Parágrafo 3°. El Ministerio de Comunicaciones determinará las zonas y rutas de correo social, rural y urbano, donde no resulte*

*económicamente posible la prestación del servicio. En estos casos el Ministerio contratará, con cargo al Fondo de Comunicaciones, la prestación de este servicio con el concesionario de correo que ofrezca mejores condiciones económicas y de calidad, dadas las tarifas fijadas por el Ministerio.*

Es así como los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° guardan perfecta concordancia con el título y entre ellos, pues están regulando el servicio de correo a cargo del Estado, los recursos que percibe este y su destino.

No obstante el artículo transitorio primero autoriza el pago de un pasivo pensional de una empresa industrial y comercial del Estado.

Ni siquiera puede aducirse que la conexión está en los recursos que se autorizan a utilizar para el pago pues son recursos distintos de aquellos son los que se esperan percibir por la PCS, regulada en la Ley 555 de 2000 que en nada atañen con los percibidos por la prestación del servicio de correo.

Bajo las consideraciones expuestas, el artículo transitorio 1° rompe con la unidad temática del proyecto, transgrediendo los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

#### 4. Vulneración del artículo 154 de la Constitución Política

De conformidad con los artículos 154 de la Constitución Política y 142 de la Ley 5ª de 1992, son de iniciativa privativa del Gobierno las leyes referidas a la autorización de aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales y Comerciales.

Evidentemente, en el artículo transitorio primero del proyecto de ley en estudio se establece una autorización para realizar un aporte a una empresa industrial y comercial del Estado (Adpostal).

En efecto, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la expresión “aportes” significa contribución, participación, ayuda; por consiguiente la asunción de las deudas de Adpostal por parte de la Nación es sin duda un aporte de la misma que se verá reflejado, desde el punto de vista contable, en un incremento del patrimonio de la empresa.

En consecuencia, el proyecto de ley que autoriza el aporte debió tener su origen en el Gobierno Nacional, y al no tenerlo vulnera el artículo 154 de la Carta, y el numeral 13 del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

#### Objeciones por inconveniencia

El proyecto autoriza al Gobierno Nacional para asumir el pasivo pensional de Adpostal, Empresa Industrial y Comercial del Estado del Orden Nacional, creada mediante el Decreto 3267 de 1993 y reorganizada mediante el Decreto 2124 de 1992.

Por ser una entidad descentralizada del orden nacional, cuenta con patrimonio independiente y autonomía administrativa y financiera. En ejercicio de dicha autonomía la empresa ha realizado las contrataciones de personal, acordado las condiciones de trabajo de sus trabajadores oficiales y celebrado las convenciones colectivas correspondientes, las cuales han implicado la asunción de las obligaciones laborales cuyo monto se pretende que sea sustituido por la Nación.

En estas circunstancias, el pasivo pensional de Adpostal está constituido por las obligaciones que en materia de pensiones ha adquirido la empresa en desarrollo de su actividad industrial y

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-531 de agosto 22 de 1996.M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>6</sup> Sentencia C-025 de 1993 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-1185 de 13 de septiembre de 2000.M.P. Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

comercial y debe ser pagado, en primer lugar, con los recursos ordinarios de la empresa y su propio patrimonio.

Pretender que dichas obligaciones sean asumidas por la Nación con cargo al presupuesto nacional significa trasladar a la sociedad, con cargo al patrimonio público, una responsabilidad que compete en primer término al empleador.

Así mismo, la asunción de obligaciones en entidades de esta naturaleza contradice principios esenciales de la gestión pública descentralizada como son la eficiencia, la autosostenibilidad financiera y la autonomía.

De otro lado, la Ley 489 de 1998 y el Decreto-ley 254 de 2000 establecen de manera general las condiciones en las cuales la Nación se encuentra autorizada para asumir obligaciones de carácter pensional de las entidades descentralizadas del orden nacional. Estas disposiciones parten del supuesto básico de que se trata de obligaciones con alto contenido social y con la categoría de derechos fundamentales amparados en la Constitución Política. Sin embargo, en los casos que se mencionan, la participación de la Nación en el saneamiento de estos pasivos siempre requiere que la entidad empleadora haya iniciado un proceso de liquidación y sus activos sean insuficientes para cubrir las obligaciones para con los pensionados.

Las demás disposiciones legales que autorizan el saneamiento de pasivos por parte de la Nación presuponen el pago de las contraprestaciones necesarias para proteger al fisco nacional de las responsabilidades y contingencias que surjan de dichos pasivos.

Pretender entonces que la asunción de los pasivos pensionales de la empresa se realice por fuera del marco general existente para este tipo de operación, implica crear, sin ninguna justificación, un régimen especial para el tratamiento de un caso particular. Adicionalmente, la asunción de los pasivos en la modalidad propuesta abre las puertas a la consideración de casos similares en todo el sector descentralizado y a la ineficiencia administrativa y financiera en el manejo de los pasivos pensionales de las entidades estatales.

Adicionalmente, preocupa gravemente en el caso de Adpostal, que la asunción de los pasivos pensionales sea la única medida de fondo considerada en el proyecto de ley para fines del saneamiento de la empresa. El proyecto no considera la adopción de medidas alternativas que permitan viabilizar la empresa hacia el futuro y atender el pago de las obligaciones pasadas y futuras que hayan surgido o surjan del desarrollo de su actividad. Sobre el particular se resalta que, si se elimina la franquicia postal telegráfica, Adpostal podría generar utilidades adicionales por \$8.000.0 millones que servirían para amortizar el pasivo laboral.

La asunción por parte de la Nación del pasivo pensional de Adpostal superaría el billón de pesos.

Se trata, entonces, de una obligación cuantiosa que significa una enorme carga para la actual situación de las finanzas nacionales y que conllevará el sacrificio de otras opciones de utilización de los recursos públicos. Al mismo tiempo, como se observó anteriormente, no se exige a la empresa ni una contraprestación por esta ayuda extraordinaria, ni ninguna medida futura de prudencia en cuanto a la causación de nuevas obligaciones pensionales o en la gestión de sus demás pasivos.

En conclusión, consideramos que en las actuales circunstancias fiscales, la asunción incondicional de los pasivos de una empresa en marcha es una medida inconveniente que crea un grave precedente para el manejo de los pasivos laborales del sector público.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Manuel Santos.*

La Ministra de Comunicaciones,

*Angela Montoya Holguín.*

Bogotá, D. C., martes 26 de junio de 2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 044 de 1999 Cámara, 235 de 2000 Senado, *por la cual se dictan normas en relación con las franquicias postales; la tarifa postal reducida y se dictan otras disposiciones sobre el servicio de correos.*

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 7 de diciembre de 1999 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 15 de diciembre de 1999, en la Comisión Sexta del Senado de la República el día 9 de mayo de 2001 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 20 de junio de 2001.

El Informe de la Comisión Accidental de mediación al proyecto de ley en comento, fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes y por la plenaria del Senado de la República el día 20 de junio de 2001.

Cordialmente,

*Basilio Villamizar Trujillo,*

Presidente.

Anexo expediente legislativo y dos (2) textos de ley.

LEY ...

*por la cual se dictan normas en relación con las franquicias postales, la tarifa postal reducida y se dictan otras disposiciones sobre el servicio de correos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La prestación del servicio de correos compete exclusivamente al Estado, quien lo prestará en todo el territorio nacional y en conexión con el exterior, a través de la Administración Postal Nacional, Empresa Industrial y Comercial del Estado adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

Parágrafo. Los particulares también pueden prestar el servicio de correo y de mensajería especializada mediante un régimen de concesión o licencia bajo la vigilancia, inspección y control del Estado, a través del Ministerio de Comunicaciones.

Para otorgar estas concesiones o licencias el Gobierno Nacional podrá establecer tarifas u ofertas a través de licitaciones públicas; así mismo, podrá fijar aportes en porcentajes a los ingresos brutos o netos que tengan las empresas en concesión o licencia.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, quedan eliminadas todas las franquicias postales establecidas hasta la

fecha, con excepción de las establecidas en el artículo 31 de la Ley 130 de 1994, artículo 38 de la Ley 361 de 1997 y la correspondencia ordinaria remitida por los presos reclusos en las cárceles del país, siempre que en el sobre respectivo se certifique tal situación por el director del establecimiento carcelario y aquellas establecidas por los convenios internacionales y los actos que la complementen, adicione o sustituyan.

Artículo 3°. La Administración Postal Nacional al constituir la red oficial, no estará sujeta al régimen de concesiones y licencias contempladas en el Decreto 229 de 1995.

Artículo 4°. Son recursos del Fondo de Comunicaciones, entre otros, los que se perciban por concepto de contratos de concesión para la prestación de servicios de correo y licencias, de prestación de servicios de mensajería especializada, así mismo los cánones periódicos, las multas, intereses y cualquier otro concepto derivados de los concesionarios o licenciarios de este tipo de servicios, que ingresan al Fondo de Comunicaciones y se destinarán preferencialmente a la investigación y desarrollo de los proyectos de correo social, sean de servicio rural o urbano.

Artículo 5°. Se denomina correo social, el servicio público que tiene por objeto la admisión, curso y entrega de correspondencia oficial o privada en zonas urbanas y rurales dentro del territorio nacional, donde no es económicamente rentable la prestación del servicio postal.

Artículo transitorio 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, autorícese al Gobierno Nacional para que asuma el pasivo pensional de la Administración Postal Nacional, hasta el 31 de diciembre de 1993, el cual será atendido por Caprecom con recursos que previamente asignará la Nación en el Presupuesto Nacional y para ello el Gobierno Nacional podrá hacer uso del veinticinco por ciento (25%) contemplado en el artículo 16 de la Ley 555 de 2000.

Artículo transitorio 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para proveer los recursos necesarios a todas las entidades del Estado, incluido el Congreso de la República, para el envío de la correspondencia que requieran despachar en ejercicio de las funciones propias de las instituciones

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias con excepción del artículo 31 de la Ley 130 de 1994 y el artículo 38 de la Ley 361 de 1997

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Basilio Villamizar Trujillo.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001

Doctor

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción Presidencial me permito remitir a usted el Proyecto de ley número 138/99 Cámara y 011/00 Senado,

“por la cual se declaran monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto de ley en referencia fue presentado a consideración del Congreso de la República por la Representante a la Cámara, María Isabel Mejía Marulanda.

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar el proyecto en referencia se exponen a continuación:

### **Objeciones por inconstitucionalidad formal y material**

#### **1. Violación de los artículos 151 y 157 de la Constitución y los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992**

Dispone la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso en los artículos 156 y 157, que la iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe de ponencia.

Del examen de la Gaceta del Congreso número 151 del 19 de mayo de 2000, se evidencia que la publicación del informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 138/99 (C), “por la cual se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”, se hizo con posterioridad al mismo, vulnerando el artículo 157 del Reglamento del Congreso, norma de carácter orgánico.

En efecto, al finalizar la ponencia para primer debate, se encuentra la siguiente constancia del presidente y del secretario de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes:

#### **SUSTANCIACION PRIMER DEBATE**

#### **COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

*En los términos anteriores fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 138 de 1999, Cámara, “por la cual se adoptan medidas para la Educación Universitaria y se dictan otras disposiciones”, según consta en el acta número 019 del 7 de diciembre de 1999.<sup>1</sup> (subrayas fuera de texto).*

A este respecto, la honorable Corte Constitucional ha dicho:

*La publicación de las ponencias, como se ha reiterado, tiene un propósito fundamental cual es poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras, y de esta manera los miembros del Congreso puedan tener una mayor y mejor ilustración sobre los asuntos que se sujetan a su aprobación y así participar activamente en los debates correspondientes.<sup>2</sup>*

Ahora bien, si la Ley 5ª de 1992, en los artículos referidos autoriza como mecanismo para agilizar la actividad legislativa la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión, ello no exonera su posterior y oportuna publicación en la Gaceta del Congreso.

Se colige de lo anterior, que la publicación oportuna del informe de ponencia para primer debate deberá realizarse antes de que este suceda, y no con posterioridad, como en efecto acaeció en el presente caso.

Por lo tanto, el proyecto en estudio vulnera el artículo 151 de la Constitución, al no respetar un expreso mandato de la Ley Orgánica del Congreso, que dispone que la publicación del informe de ponencia para primer debate debe suceder con antelación al estudio del proyecto por parte de la comisión respectiva.

De otra parte, se observa en el expediente que la publicación de la ponencia para segundo debate del proyecto de ley, aparece

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso, Gaceta 544 de lunes 13 de 1999 P.2.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-140 de abril 15 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

inserta en la Gaceta del Congreso número 150 del 19 de mayo de 2000, esto es, con anterioridad a la publicación de la ponencia para primer debate.

## 2. Violación de los artículos 154 y 346 de la Constitución Política

El artículo 154 de la Constitución Política establece que sólo podrán ser dictadas a iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes a las que se refiere el numeral 11 del artículo 150 *ibidem*, es decir, aquellas que tienen por objeto “Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”, así como las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

Así mismo, el artículo 346 de la Constitución señala en su primer inciso que “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura”.

De acuerdo con lo anterior, si bien como lo ha señalado la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, la iniciativa para dictar leyes que decretan gastos corresponde tanto al Congreso como al Gobierno, la decisión misma de los gastos que efectuará el Estado en un determinado período fiscal en concreto, son de iniciativa del ejecutivo.

En este punto es clara la diferencia existente entre las leyes que decretan gastos y, que constituyen título que habilita la inclusión del respectivo gasto en el presupuesto, respecto de la ley por la cual se expide el presupuesto—de iniciativa del Gobierno— y las decisiones concretas de ejecución del presupuesto.

Por consiguiente, desde el punto de vista constitucional, si bien el Congreso tiene iniciativa para decretar gastos, no la tiene para ordenar pagos concretos a cargo del erario público.

Lo anterior corresponde a la jurisprudencia reiterada de la honorable Corte Constitucional, la cual ha señalado:

“La iniciativa en materia de gasto público se reconoce tanto al Gobierno como al Congreso. No obstante, se ha advertido<sup>3</sup> que “las competencias en materia de gasto público están distribuidas de manera tal que sólo el Gobierno puede definir el contenido del proyecto de presupuesto que deberá ser presentado al Congreso, sin perjuicio de que a su turno el órgano ejecutivo deba sujetarse a las disposiciones constitucionales pertinentes”.

Es decir, que si bien el Congreso puede decretar un gasto, sin embargo su inclusión en el presupuesto es facultativo del Gobierno. Por lo tanto, aquél no puede impartirle órdenes, o dañe instrucciones o autorizaciones que supongan una imposición o un mandato perentorio para que un determinado gasto se incluya en el presupuesto.

La inclusión en el Presupuesto General de la Nación de un gasto propuesto por el Congreso, resulta ser una opción condicionada a la voluntad del Gobierno, en virtud del principio general de que la iniciativa presupuestal en materia de realización de gastos es una atribución propia del ejecutivo (C. P. artículos 346 y 347). Confirma esta aseveración el artículo 351 de la C. P. que prohíbe al Congreso “aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”. (Subrayas fuera de texto)

Los criterios señalados corresponden a la jurisprudencia constante<sup>4</sup>, de la Corte sobre el tema que se puede auscultar en diferentes sentencias sobre el particular.

Es del caso señalar que la incorporación de gastos en el presupuesto a iniciativa del Congreso, no puede obedecer sólo a la mera voluntad del Gobierno, sino que debe ser el resultado de la evaluación de factores objetivos, como los que puntualiza la ley Orgánica del Presupuesto a saber la disponibilidad de recursos, que el gasto coincida con una responsabilidad de la Nación y, por supuesto, que aquél se contemple en el Plan Nacional de Inversiones. En efecto, el Decreto 111 de 1996, señala:

“Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”. (Sentencia C-593-97 M.P. Doctor Antonio Barrera Carbonell).

En esta medida, el artículo 71 del proyecto de ley que ordena acometer las obras de remodelación, restauración y conservación de los monumentos declarados en el artículo 1º, y el artículo 4º, parágrafo primero, que ordena al Ministerio de Salud pagar a los Hospitales Universitarios por atención a las personas no cubiertas por los regímenes establecidos, violan las disposiciones constitucionales a las que se ha hecho referencia.

## 3. Violación de los artículos 113, 136, numeral 1º, 150, numeral 9º, y 154 de la Constitución Política

De conformidad con el artículo 150, numeral 9º, de la Constitución Política corresponde al Congreso, por medio de leyes “Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales”.

De acuerdo con lo anterior, y de conformidad con la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, existe una clara distinción entre las funciones del Congreso y del Gobierno. Al primero le corresponde otorgar las autorizaciones y al segundo ejecutarlas, de acuerdo con las necesidades públicas. Dichas autorizaciones permitirán al Gobierno contratar las obras que sean necesarias.

Por consiguiente, desconoce la estructura del Estado y la separación de funciones prevista en el artículo 113 de la Constitución, que el Congreso en una ley ordene la realización de unas obras concretas por parte del Gobierno Nacional.

En conclusión, el artículo 2º del proyecto de ley, en cuanto ordena acometer las obras para la remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales que allí se señalan viola la Constitución.

## 4. Violación del numeral 4º del artículo 136 de la Constitución Política

Se prohíbe al Congreso de la República y a cada una de sus Cámaras, “Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente”, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 136 de la Constitución.

Según esta preceptiva, el Congreso debe establecer reglas generales conforme a las cuales el Estado debe obrar y en ellas debe precisar los deberes del mismo, pero no puede ordenar pagos concretos. Lo anterior responde al principio de que al Congreso le corresponde dictar reglas de carácter general.

<sup>3</sup> Cifr. Sentencia C-360/96 m.p. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>4</sup> Cifr. Ver sentencia C-490/94, entre otras.

El proyecto de ley viola esta disposición constitucional en cuanto dispone hacer erogaciones en favor de unas entidades determinadas.

##### 5. Violación del artículo 355 de la Constitución Política

El artículo 355 de la Constitución Política dispone:

“Ninguna de las Ramas u Organos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

El segundo inciso de esta disposición, prevé la posibilidad para el Gobierno de celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro para impulsar programas y actividades de interés público.

Así, el marco de estos contratos está determinado por la reglamentación del Gobierno y en consonancia con los programas y actividades del plan de desarrollo. Se observa entonces, que la Constitución no prevé que el legislador regule esta materia.

El proyecto de ley en el artículo 3° establece que el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, continuarán funcionando como un centro especial para la educación universitaria, esto es, como hospitales universitarios.

Por su parte el artículo 4° señala:

“Los hospitales universitarios que tengan las características definidas en el artículo anterior, gozarán de la especial protección del Estado para el buen desarrollo de sus actividades bajo la responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación Nacional, a los cuales se autoriza para asignar en los presupuestos anuales, los recursos económicos necesarios para que el Ministerio de Salud de acuerdo con la facultad que otorga el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política contrate servicios con hospitales universitarios para las personas que no estén vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho constitucional a la salud, y para que el Ministerio de Educación, incluya en su presupuesto las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud realicen tales entidades”.

Según la escritura pública de fecha 21 de octubre de 1564 otorgada en la ciudad de Santa Fe del Nuevo Reino de Granada, la institución denominada Fundación San Juan de Dios, fue creada por Fray Juan de los Barrios y Toledo.

*Mediante Resolución número 010869 de fecha 6 de diciembre de 1979 expedida por el Ministerio de Salud se reconoció personería jurídica a la Fundación San Juan de Dios y en su artículo segundo consagró que la Fundación se regirá por los estatutos establecidos en el Decreto 13 74 del 8 de junio de 1979.*

Posteriormente mediante Decreto 371 del 23 de febrero de 1998 se aprueba una reforma a los estatutos de la Fundación San Juan de Dios, reiterándose que se trata de una entidad sin ánimo de lucro, regida por el derecho civil y que de acuerdo con las normas constitucionales y legales y su objeto social, se hacía necesario adaptarla al Sistema de Seguridad Social en Salud previsto en la Ley 100 de 1993.

De lo anterior se infiere que la Fundación San Juan de Dios es una entidad de derecho privado.

*El proyecto de ley lo reconoce cuando al admitir que el Ministerio de Salud puede incorporar recursos para celebrar los contratos a que alude el artículo 355 de la C. P. con el objeto que allí se establece.*

En consecuencia, el artículo 4° del proyecto de ley es inconstitucional, en la medida en que se ocupa de los contratos a que hace referencia el artículo 355, que de acuerdo con la Constitución no corresponde reglar al legislador.

De igual manera, resulta inconstitucional la disposición objetada, en la medida en que pretende obligar al Ministerio de Salud a celebrar contratos con los Hospitales Universitarios que, de conformidad con el artículo 355 de la Constitución y la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional sobre la facultad de celebrar contratos, la decisión de contratar corresponde al Gobierno Nacional y no al Congreso al cual sólo compete autorizarla.

Así mismo, el artículo es violatorio de la Constitución en la medida en que prevé que el Ministerio de Educación incluirá en su presupuesto las partidas para las investigaciones que realicen los hospitales universitarios.

En efecto, si se trata de brindar un apoyo o ayuda a las investigaciones que realicen los Hospitales Universitarios, lo procedente es celebrar los contratos a los que se refiere el artículo 355 de la Constitución, que son de competencia del Gobierno. De otra parte, si se trata de investigaciones que se realizan por cuenta del Estado, igualmente las mismas deben ser adelantadas en virtud de contratos que corresponden celebrar a las respectivas entidades y que el Congreso solo puede autorizar.

No resulta posible entonces, trasladar recursos públicos a unas entidades privadas para financiar investigaciones en el área de la salud.

##### 6. Violación de los artículos 13, 48 y 49 de la Constitución Política

El artículo 48 de la Constitución establece que “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”.

Así mismo, el artículo 49 en su segundo inciso prevé que “Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

El principio de eficiencia a que hacen referencia las normas constitucionales se enuncia como la mejor utilización social y económica de los recursos de la administración, técnicos y financieros disponibles para que los beneficiarios a que da derecho la seguridad social y el servicio público de salud, sean prestados en forma adecuada y oportuna y se expresa en su organización institucional, en la forma y criterios de asignación de los recursos, en la gestión y utilización de los mismos y en la prestación misma de los servicios de salud.

La Ley 100 de 1993 (artículo 194) al desarrollar el Principio de Eficiencia determinó como forma de prestación de los servicios de salud por la Nación o por las Entidades Territoriales, el que éste se hiciera a través de Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa o a través de entidades privadas con las cuales se tenga contrato.

Bajo este esquema, los prestadores de servicios de salud de carácter público o privado, deben adoptar un modelo de financiación autónomo, basado en la eficiencia en la venta de servicios, el cual no se cumpliría si como lo propone el proyecto de ley en el artículo 4° se establece la financiación de la entidad con recursos provenientes del presupuesto de la Nación y/o las entidades territoriales.

Al expedirse la Ley 100 de 1993 se previó entonces la transformación de subsidios de oferta en subsidios a la demanda; esto es, que los prestadores de servicios de salud deban ser reorganizados técnica y administrativamente, de forma que su financiación se efectúe primordialmente mediante los recursos que se capten por la venta de servicios que presten a los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado eliminando la asignación directa a los presupuestos.

En atención a los principios anotados, que son fundamento para la organización dirección y reglamentación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo propuesto en el proyecto colocar a la Fundación San Juan de Dios en una situación preferencial y excluyente frente a las demás instituciones prestadoras de servicios, con lo cual no sólo se desconocen los principios anotados, sino que se generaría una situación de favorabilidad en desconocimiento del principio de igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política.

Con el proyecto de ley se busca asignar partidas presupuestales para el funcionamiento de la entidad hospitalaria, lo cual genera una condición favorable frente a otros prestadores de servicios de salud, que bajo los lineamientos constitucionales y legales, han transformado su estructura en Empresas Sociales del Estado.

### **7. Violación de los artículos 38, 62 y 150, numeral 7° de la Constitución Política**

De acuerdo con el artículo 62 de la Constitución “El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar”.

Desde este punto de vista es claro que el Constituyente protegió el objeto de las donaciones, incluyendo las fundaciones que se constituyeran, por lo cual, salvo que el objeto de la misma desaparezca, el legislador no puede intervenir en el objeto de ellas y debe limitarse a respetarlas.

En el caso concreto del proyecto de ley se viola esta disposición, por cuanto establece en su artículo 3° que “el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil continuarán funcionando como centro Especial para la Educación Universitaria que impartan (...) como hospitales universitarios”. A renglón seguido, el segundo inciso de dicho artículo, prevé qué son los hospitales universitarios, previendo entre otras cosas, que los mismos celebran convenios docentes asistenciales, utilizan sus instalaciones para la práctica de los estudiantes de las universidades en el área de salud, adelantan trabajos de investigación, desarrollan programas de fomento de la salud y medicina preventiva y presta con preferencia servicios médico asistenciales a personas carentes de recursos.

Como se puede apreciar, el legislador delimitó el objeto de la Fundación, lo cual no podía hacer, en la medida en que debía respetar lo previsto por su constituyente.

Es pertinente insistir, en que de conformidad con el artículo 150, numeral 7°, el legislador puede regular de manera concreta y precisa el objeto de una entidad pública del orden nacional, pero no de una entidad de derecho privado. Adicionalmente, lo anterior implica desconocer el derecho de asociación, cuyo corolario necesario es crear personas jurídicas cuyo objeto será el que determinen sus fundadores.

### **8. Violación del artículo 69 de la Constitución Política**

El artículo 69 de la Carta garantiza la autonomía universitaria, lo cual implica el reconocimiento de la capacidad para las autoridades universitarias de determinar lo que sea más conveniente para sus intereses.

La Corte Constitucional se ha referido a la autonomía universitaria en los siguientes términos, en la Sentencia C-492-92:

En ese orden de ideas, por lo que respecta a la educación superior, el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo atado”.

El proyecto de ley resulta violatorio de la autonomía universitaria, por las siguientes razones:

Por una parte el artículo 3° establece cuáles son las actividades que desarrolla un hospital universitario. Ahora bien, una universidad puede dentro de la órbita de su autonomía, organizar un hospital, conforme a los principios técnicos y científicos, pero que sólo se ocupe de determinadas actividades.

De otro lado, el párrafo 2° del artículo 4° prevé que en los convenios asistenciales que realicen los hospitales universitarios debe incluirse el valor de sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes en las distintas áreas de la salud. Lo anterior es claramente violatorio de la autonomía, pues corresponde a la universidad y al hospital acordar las condiciones que estimen convenientes. A tal efecto, el hospital puede no prever ningún valor por razón de las instalaciones en razón de los importantes aportes técnicos y científicos de la universidad.

### **9. Violación del artículo 151 de la Constitución Política**

El artículo 4° del proyecto de ley vulnera el artículo 151 de la Constitución Política, cuando el proyecto de ley dispone “Los Hospitales Universitarios que tengan estas características gozarán

de la especial protección del Estado para el buen desarrollo de sus actividades bajo la responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación, a los cuales, se autoriza para asignar en los presupuestos anuales, los recursos económicos necesarios para que el Ministerio de Salud de acuerdo con la facultad que otorga el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, contrate servicios con los hospitales universitarios para las personas que no estén vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho constitucional a la salud, y para que el Ministerio de Educación, incluya en su presupuesto, las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud realicen tales entidades”.

Adicionalmente, las previsiones contenidas en este artículo, no solo son demasiado genéricas y amplias como para considerar que cualesquiera otros “Hospitales Universitarios” que tengan estas características (sin importar si son públicos o privados pues el proyecto no lo precisa) deban gozar de la especial protección estatal en cabeza o a cargo de la Nación, sino que además constituirían una modificación del artículo 5° de la Ley 60 de 1993, en virtud de cual se le asignan a la Nación competencias en materias de carácter social.

La Ley 60 de 1993, es clara en señalar la responsabilidad de las entidades territoriales en sus diferentes órdenes en la prestación de los servicios de salud en los distintos niveles de atención; de esta manera, el radicar en cabeza del Ministerio de Salud la atención y financiamiento de las personas que no han accedido al Sistema General de Seguridad Social en Salud y que se encuentran a cargo de los entes territoriales, vulneraría no solo el artículo 151 sino el marco normativo que regula la distribución de recursos y competencias, contenido en la precitada ley.

Dada la generalidad del proyecto, cualquier hospital universitario incluidos por ejemplo aquellos que de acuerdo con la Ley 60 le compete financiar a las entidades territoriales, que tenga las características definidas en el mismo, gozará de la especial protección estatal, debiendo la Nación a través de sus Ministerios asignar en sus presupuestos anuales, recursos económicos para su funcionamiento y conservación.

En la medida en que tal modificación al artículo 5 de la Ley 60, se realiza a través de una ley ordinaria, se viola el artículo 151 de la Constitución Política, lo que determina su inconstitucionalidad.

En efecto, el artículo 151 de la Carta, dispone: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”.

### **Objeciones por inconveniencia**

Además de las razones de inconstitucionalidad a las que se ha hecho referencia, es importante señalar que el proyecto busca asignar una carga financiera a la Nación que no le corresponde, que dada la delicada situación financiera no está en capacidad de asumir, y que no es armónica con el régimen de seguridad social en salud.

A este respecto conviene señalar que la Ley 100 de 1993, precisa la responsabilidad de las diferentes entidades a través de los artículos 156, 157, 174, que consagran, entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo 156. *Características básicas del sistema general de seguridad social en salud.* El sistema general de seguridad social en salud tendrá las siguientes características:

[...]

p) La Nación y las entidades territoriales, a través de las instituciones hospitalarias públicas o privadas en todos los

niveles de atención que tengan contrato de prestación de servicios con él para este efecto, garantizarán el acceso al servicio que ellas prestan a quienes no estén amparados por el sistema general de seguridad social en salud, hasta cuando éste logre la cobertura universal”.

“Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud.

[...]

b) Personas vinculadas al sistema.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiados del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado”.

“Artículo 174. El sistema general de seguridad social en salud a nivel territorial.

[...]

De conformidad con las disposiciones legales vigentes, y en especial la Ley 10 de 1990 y la Ley 60 de 1993, corresponde a los departamentos, distritos y municipios, funciones de dirección y organización de los servicios de salud para garantizar la salud pública y la oferta de servicios de salud por instituciones públicas, por contratación de servicios o por el otorgamiento de subsidios a la demanda.

Para el ejercicio de sus competencias, las entidades territoriales se sujetarán, a partir de la vigencia de esta ley, al servicio público de salud aquí regulado, que precisa y desarrolla los términos, condiciones principios y reglas de operación de las competencias territoriales de que trata la Ley 60 de 1993 y la Ley 10 de 1990. En desarrollo de lo anterior, la estructura actual de los servicios de salud del subsector oficial en las entidades territoriales se adaptará e integrará progresivamente al sistema general de seguridad social en salud.

PAR. Durante el período de transición requerido para lograr la cobertura universal de seguridad social en salud, los hospitales públicos y aquellos privados con quienes exista contrato para ello continuarán prestando servicios a las personas pobres y vulnerables que no estén afiliados al sistema general de seguridad social en salud”.

Así las cosas, es claro que la atención de la población vinculada de menores recursos que no ha accedido al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se encuentra a cargo de las Entidades Territoriales quienes para su cubrimiento reciben los recursos procedentes de las transferencias (situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación) y las rentas de destinación específica para el sector salud y no al Ministerio de Salud.

Por lo tanto, con el proyecto se está creando un mecanismo que genera grandes costos adicionales para la Nación, la cual no esta en condiciones de asumir. Sobra advertir que ya se viene haciendo un esfuerzo enorme para asignar distintas partidas para atender las necesidades relacionadas con la salud. Entre ellas: los recursos provenientes del situado fiscal (artículo 356 Constitución Política), las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes (artículo 357 Constitución Política), recursos provenientes de los monopolios de juegos de suerte y azar y monopolio de licores (artículo 336 Constitución Política) y las cesiones del producto del impuesto al consumo de licores, (artículo 190 de la Ley 223/95).

Reiteramos a los honorables Congresistas los sentimientos de nuestra más alta consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Manuel Santos.*

La Ministra de Salud,

*Sara Ordóñez Noriega.*

La Ministra de Cultura,

*Aracely Morales López.*

Bogotá, D. C., jueves 28 de junio de 2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4° de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 138 de 1999 Cámara 011 de 2000 Senado, “por la cual se declaran Monumentos Nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 7 de diciembre de 1999 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2000, en la Comisión Sexta del Senado de la República el día 23 de mayo de 2001 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 19 de junio de 2001.

El Informe de la Comisión Accidental de mediación al proyecto de ley en comento, fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el día 19 de junio de 2001 y por la plenaria del Senado de la República el día 20 de junio de 2001.

Cordialmente,

*Basilio Villamizar Trujillo,*

Presidente.

Anexo expediente legislativo y dos (2) textos de ley.

LEY ...

*por la cual se declaran Monumentos Nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Decláranse Monumentos Nacionales, el Hospital San Juan de Dios y El Instituto Materno Infantil, ubicados en la ciudad de Bogotá, D. C., en reconocimiento a los señalados servicios prestados al pueblo colombiano durante las distintas etapas de la historia de Colombia.

Igualmente, declárase Patrimonio Cultural de la Nación la Fundación San Juan de Dios y el Instituto Inmunológico Nacional en consideración a su valiosa contribución a la protección de la salud del pueblo y a su extraordinario aporte científico.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del Monumento Nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil.

Para el cumplimiento de la presente ley, créase la junta de conservación del Monumento Nacional integrada por los Ministros de Salud, Cultura y Educación Nacional, Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. y el Gobernador de Cundinamarca o sus delegados.

Artículo 3°. El Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil continuarán funcionando como un centro especial para la educación universitaria que imparta, en las ciencias de la salud, las universidades oficiales y privadas, esto es, como hospitales universitarios.

Para los efectos del inciso anterior, se considera Hospital Universitario aquella institución prestadora de servicios de salud que mediante un convenio docente asistencial, utiliza sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes de las universidades oficiales y privadas en el área de la salud; adelanta trabajos de investigación en este campo; desarrolla programas de fomento de la salud y medicina preventiva; y presta, con preferencia, servicios médico-asistenciales a las personas carentes de recursos económicos en los distintos niveles de atención y estratificación.

Artículo 4°. Los Hospitales Universitarios que tengan las características definidas en el artículo anterior, gozarán de la especial protección del Estado para el buen desarrollo de sus actividades bajo la responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación Nacional, a los cuales, se autoriza para asignar en los presupuestos anuales, los recursos económicos necesarios, para que el Ministerio de Salud de acuerdo con la facultad que otorga el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, contrate servicios con los hospitales universitarios para las personas que no estén vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho constitucional a la salud y para que el ministerio de educación, incluya en su presupuesto, las dispensables para las investigaciones que en el área de la salud, realicen tales entidades.

Parágrafo 1°. Los Hospitales Universitarios atenderán con preferencia a las personas no cubiertas por los regímenes establecidos, en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política, por tanto, cuando el valor de los servicios supere el presupuesto destinado para tal efecto por el Ministerio de Salud, este pagará a la respectiva entidad el costo del excedente. Para la prestación de los servicios a las personas cubiertas, no se requerirá la remisión.

Parágrafo 2°. En los convenios docentes asistenciales que realicen los hospitales universitarios con las universidades del Estado o privadas, deberá incluirse el valor de la utilización de sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes en las distintas áreas de la salud.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Basilio Villamizar Trujillo.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001  
 Doctor  
 GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA  
 Presidente  
 Cámara de Representantes  
 Ciudad  
 Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 296 de 2000 Senado, 184 de 1999 Cámara, por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El proyecto de ley de origen parlamentario, fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República por el honorable Representante Raúl Rueda Maldonado.

### Objeciones por inconstitucionalidad

#### 1. Violación del artículo 69 de la Constitución Política

El artículo 5° del proyecto contraría la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Carta Política, al establecer obligaciones al ente universitario en la medida que compromete a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia a prestar asesoría y asistencia técnica a los municipios del departamento de Boyacá.

Es necesario señalar que uno de los pilares fundamentales de la autonomía otorgada por la Constitución Política a las universidades está determinado por la libertad, entendida esta como la capacidad o potestad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa que permite la organización interna, entre ello establecer los compromisos educativos con entidades públicas o privadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible que el legislador entre a regular materias que son de conocimiento exclusivo de cada una de las universidades, ya que se presentaría una intervención indebida en los asuntos universitarios y por ende una vulneración a la autonomía universitaria.

#### 2. Objeción por inconveniencia

El proyecto de ley materia de esta objeción es inconveniente, toda vez que la proliferación de tributos con un determinado propósito como el contemplado en el proyecto, hace que el sistema fiscal territorial se vuelva inflexible y conduzca a la necesaria intervención del órgano legislativo para que regule el tema que de acuerdo con la Carta Política corresponde reglamentar a las entidades territoriales.

La carga tributaria que soporta un contribuyente ha sido acrecentada por tributos de todo orden, que exigen una condición selectiva en el momento de establecer o permitir la creación de uno nuevo, determinando el derrotero general y admisible en cualquier jurisdicción del país.

En conclusión, las estampillas están creando paulatinamente un impuesto generalizado sin que se haya entregado a sopesar la conveniencia y factibilidad de este nuevo gravamen estatal.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

Bogotá, D. C., jueves 28 de junio de 2001  
 Doctor  
 ANDRES PASTRANA ARANGO  
 Presidente de la República  
 Bogotá, D. C.  
 Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 184 de 1999 Cámara, 296 de 2000 Senado, por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 26 de abril de 2000 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 6 de junio de 2000, en la Comisión Tercera del Senado de la República el día 13 de diciembre de 2000 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 14 de junio de 2001.

Cordialmente,

Basilio Villamizar Trujillo,

Presidente.

Anexo expediente legislativo y dos (2) textos de ley.

LEY ...

por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la Estampilla Pro-Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del Departamento de Boyacá, para que ordene la emisión de la Estampilla Pro desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, hasta por la suma de ciento veinte mil millones de pesos (\$120.000.000.000).

Artículo 2°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Boyacá para que determine los sujetos activos y pasivos del gravamen, los hechos económicos sujetos al mismo, las tarifas, sistemas de recaudo y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla de algunas actividades y operaciones que se realicen en el departamento de Boyacá y los municipios pertenecientes a su circunscripción.

Parágrafo. La ordenanza que expida la asamblea de Boyacá en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los diferentes actos y hechos económicos que sean sujetos del gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 4°. La vigencia y control de los recaudos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría del departamento de Boyacá y de las Contralorías Municipales.

Artículo 5°. La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia con sede en Tunja, se compromete con los municipios que conforman el departamento de Boyacá a asesorarlos y asistir-

los técnicamente, en las áreas que contengan el programa académico de la universidad y en las materias inherentes a los planes de desarrollo, inversión y desarrollo físico de los municipios y ciudades boyacenses.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.  
El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
*Basilio Villamizar Trujillo.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001

Doctor

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 214/99 Cámara y número 014/2000 Senado, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería de Alimentos y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto de ley en referencia fue sometido a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante a la Cámara, Pompilio Avendaño Lopera.

### **Objeciones por inconstitucionalidad**

1. Violación de los artículos 1°, 38 y 26 inciso 2° de la Constitución Política.

El fundamento constitucional de las colegiaturas se encuentra en los artículos 38 y 26 Inciso 2°, que disponen de una parte, la garantía de la libertad de asociación y, de otra, la posibilidad de que las profesiones legalmente reconocidas se organicen en colegios.

El parágrafo 1° del artículo 6° del proyecto de ley, establece que los Ingenieros de Alimentos titulados deberán constituirse en colegios, conforme al mandato constitucional, dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Como se observa, la norma viola los preceptos constitucionales referidos, por cuanto no sólo desconoce una de las garantías más preciadas dentro de un régimen democrático, como es la libertad de asociación, que sirve de soporte para la creación de este tipo de corporaciones, sino que además, contraviene el cimiento mismo del Estado Social de Derecho, cuyos fines, entre otros, es el de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución.

En efecto, es optativo del gremio de Ingenieros de Alimentos crear colegios de profesionales, tal y como lo prevé el inciso 2° del artículo 26 de la Constitución, sin que le sea dable al legislador ordenar que los constituyan y, peor aún, dentro de un término perentorio.

En este mismo sentido se ha pronunciado la honorable Corte Constitucional, en las sentencias C-226/94, C-177/93 y C-339/99, en las que manifestó lo siguiente:

“Los colegios profesionales se encuentran consagrados, de manera general, en el artículo 38 constitucional, y en forma particular, en el artículo 26 de la Carta, así:

*Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*

*Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.*

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles. (Subrayas fuera de texto).*

Los colegios profesionales son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada, es decir, grupos de personas particulares asociadas en atención a una finalidad común. Ellos son entonces una manifestación específica de la libertad de asociación. Pero no se puede establecer una plena identificación entre las asociaciones de profesionales y los colegios profesionales, pues la Constitución les da un tratamiento distinto. Así, esta Corporación ya había establecido:

*“La Constitución no exige a las asociaciones de profesionales el carácter democrático que impone a los colegios, aunque este ha de ser un elemento determinante para que la Ley pueda atribuirles las funciones de que habla el artículo 103. Las asociaciones pueden entonces ser democráticas o no y representar los intereses de todo el gremio profesional o solo de una parte de él. Eso dependerá de la autonomía de la propia asociación”.*<sup>8</sup>

...

*“A pesar de la eventualidad de la asunción de funciones públicas de los colegios profesionales por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse. Son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues éste es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos”.* (Subrayas fuera de texto).

*“La libertad de asociación, entendida en los términos anteriores, representa una conquista frente al superado paradigma del sistema feudal y al más reciente del corporativismo. En el Estado Social de Derecho no es posible que el Estado, a través de asociaciones coactivas, ejerza control sobre los diferentes órdenes de vida de la sociedad, o que ésta, a través de un tejido corporativo difuso, asuma el manejo del Estado”.*<sup>9</sup>

Esto obviamente no impide que el Estado pueda, en casos excepcionales, determinar los requisitos necesarios para la integración de determinadas asociaciones así como las regulaciones que las rigen. Así, en el caso de los colegios profesionales, para la Corte es claro que la ley puede regular lo relativo a

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-606 de 14 de diciembre de 1992.M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-041/94 de 3 de febrero de 1994.M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

la estructura y funcionamiento de estas entidades, no sólo porque la Constitución establece que su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos sino además porque la ley “podrá asignarles funciones públicas, establecer los debidos controles” (C.P. art. 26).

También la Corte considera legítimo que la Ley pueda estimular el desarrollo de asociaciones como los colegios profesionales a fin de suplir, eventualmente, “una dificultad inicial de autoconvocatoria de las fuerzas sociales.”<sup>10</sup> “Pero lo que no puede la ley es crear directamente ese tipo de entidades por ser ellas propias de la dinámica de la sociedad civil.” (Subrayas fuera de texto). Sentencia C-226/94.

...

“Los colegios están integrados no por representantes de autoridades públicas, sino por todas aquellas personas que, cumpliendo con las condiciones para ejercer legalmente una actividad determinada, deciden asociarse.

De la misma forma, la conformación de los colegios profesionales se encuentra radicada en cabeza de los particulares, en desarrollo del derecho de libre asociación, y no en manos del poder público.” (Subrayas fuera de texto). Sentencia C-177-93.

...

“*Debe entenderse que los colegios de profesionales son corporaciones esencialmente de naturaleza privada, constituidos por grupos de personas particulares, asociadas en atención a una finalidad común.*

...

“*Por ende, no es insólito que la norma constitucional señale que la ley podrá asignar a los colegios de profesionales funciones públicas y establecer los debidos controles, en los términos precisados con anterioridad. Sin embargo, a pesar de que se les asignen funciones públicas por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de la iniciativa de personas que ejercen una profesión y quieren asociarse. Por ende “en términos generales son los particulares y no el Estado a la luz de la actual Constitución, quienes determinan el nacimiento de un colegio profesional, pues ésta tarea es eminentemente el desarrollo del artículo 38 de la Carta”.* (Subrayas fuera de texto) (Sentencia C-339/99).

Así, del texto transcrito se colige claramente, que el legislador no puede restringir el derecho de asociación que tienen estos profesionales, para decidir libremente la constitución de un colegio de profesionales, razón por la cual la norma del párrafo 2° del artículo 6° del proyecto de ley adolece de vicios de inconstitucionalidad.

## 2. Violación del artículo 154 de la Constitución Política.

El párrafo 2° del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, permite al legislador la creación de organismos consultivos para toda la administración o parte de ella.

El artículo 154 de la Constitución le atribuye de manera privativa al Gobierno Nacional, la iniciativa para presentar los proyectos de ley de que trata el numeral 7° del artículo 150, ibídem.

El proyecto de ley en estudio está determinado la estructura de un organismo del orden nacional al crear en el artículo 5°, el Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos de Colombia, como un órgano consultivo y auxiliar del Gobierno, para el control, vigilancia y desarrollo del ejercicio de esta profesión.

Dado que el proyecto de ley que se analiza fue presentado a iniciativa del Congreso y requería iniciativa gubernamental, resulta contraria la norma con lo previsto en la Constitución.

Corroborando lo anterior, la honorable Corte Constitucional en la sentencia C-226/94, en la que sostuvo al respecto:

“Según los demandantes, la creación del Colegio Nacional de Bacteriología es inconstitucional por vicios de procedimiento, por cuanto el proyecto de ley requería iniciativa gubernamental por tratarse de una modificación de la administración nacional.

La Corte considera que los demandantes tienen razón en señalar que ese tipo de leyes tienen iniciativa gubernamental exclusiva. En efecto, el artículo 154 constitucional, en su inciso 2° C.P., preceptúa:

*... , sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que se ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (Subrayas fuera de texto) (...).*

*A su vez, el artículo 150 de la Carta, en su numeral 7°, establece:*

*Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...)*

*7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (Subrayas fuera de texto).*

Así, el único autorizado por la Constitución para proponer una ley en la cual se cree una entidad o un organismo de la administración pública nacional es el Gobierno.”

Ahora bien, en relación con la naturaleza de los Consejos Profesionales, la Corte Constitucional ya se pronunció al respecto en el sentido de señalar, que se trata de típicas entidades administrativas, creadas para vigilar y controlar el cumplimiento del ejercicio de la actividad profesional. De igual forma precisó, que los Consejos Profesionales no son colegios profesionales, que son asociaciones de personas, sino que se trata de una institución legal, de carácter administrativo.

Al respecto, manifestó en la sentencia C-177-93

“El Consejo Nacional de Técnicos Electricistas no es un colegio profesional sino una institución legal, de carácter administrativo, creada para vigilar y controlar el ejercicio de la actividad.

Como se estableció en la sentencia número 606 de 1992 de esta Corporación, los colegios profesionales son asociaciones de personas que ejercen una misma labor u ocupación y cuya finalidad es defender, fortalecer y apoyar el desarrollo de este ejercicio. Se trata, pues, de entidades asociativas, representativas de intereses económicos o profesionales, cuya composición interna y funcionamiento tiene que ser democrático, justamente para que no se conviertan en agentes de un grupo o parte de quienes ejercen la actividad respectiva, sino para que velen por los intereses del conjunto de quienes realizan esa actividad.

Los colegios están integrados no por representantes de autoridades públicas, sino por todas aquellas personas que, cumpliendo

<sup>10</sup> Ibidem.

con las condiciones para ejercer legalmente una actividad determinada, deciden asociarse.

De la misma forma, la conformación de los colegios profesionales se encuentra radicada en cabeza de los particulares, en desarrollo del derecho de libre asociación, y no en manos del poder público.

Las anteriores premisas permiten establecer que el Consejo Nacional de Técnicos Electricistas, Conte, es una típica entidad administrativa creada para vigilar y controlar el cumplimiento de la Ley 19 de 1990. Como tal, desarrolla la facultad de policía administrativa y no las tareas de capacitación, promoción, fomento, divulgación y en general desarrollo de cada actividad, tal y como debe hacerlo un colegio profesional al velar por los intereses de sus asociados.” (Subrayas fuera de texto)

### **3. Violación de los artículos 136, 287, numeral 7° del artículo 305 y numeral 7° del artículo 315 de la Constitución Política**

El artículo 136 de la Constitución Política establece la prohibición al Congreso de la República de inmiscuirse por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

En efecto, el artículo 12 del proyecto de ley en estudio, pretende que el Ministerio de Salud, los servicios seccionales y locales de salud, cuenten con la asistencia de ingenieros de alimentos, con el fin de controlar los factores de riesgo que implica la conservación, procesamiento, transformación y comercialización de alimentos y bebidas que se consuman en el país, cuando la propia Constitución determinó la competencia para la creación y determinación de empleos para el orden nacional, departamental y municipal.

Así, en el orden nacional le corresponde al Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en numeral 14 del artículo 189, crear los empleos que demanda la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar la dotación y emolumentos. A nivel seccional, le compete la misma función al Gobernador de departamento, según lo establece el numeral 7 del artículo 305 y en el ámbito local, al Alcalde, conforme con lo previsto en el numeral 7 del artículo 315.

Al respecto, se pronunció la honorable Corte Constitucional en las sentencias C-591/97 y C-702/99:

“Así pues, el cumplimiento de la facultad de creación, supresión y fusión de empleos que le confiere el artículo 189-14 de la Constitución vigente al Presidente de la República se circunscribe al sector central de la administración nacional y no alcanza a otros organismos que hacen parte de la rama ejecutiva en el nivel nacional pero que, según lo visto, no conforman la “administración central” (Subrayas fuera de texto) Sentencia C-591/97.

...

“*En este sentido, también es preciso advertir que en el ámbito normativo de la nueva Carta Política, y dentro del nuevo esquema constitucional de distribución de competencias relacionadas con la administración pública, en el numeral 15 (sic) del mismo artículo 189 se establecen las nuevas atribuciones del Presidente de la República para crear, fusionar o suprimir conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, y para señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, lo cual por su parte, comporta el reconocimiento constitucional de una competencia administrativa del Ejecutivo, igualmente condicionada y sujeta a las definiciones normativas de la ley, que puede establecer no sólo principios y reglas generales para su definición, sino, también, imponer*

*elementos específicos que la orienten y encaucen.*” (Subrayas fuera de texto). Sentencia 702/99.

Como consecuencia, la intromisión en las funciones del ejecutivo al nivel nacional, seccional y local, por parte del legislador, desconoce el reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos y la de ejercer sus competencias por parte de sus autoridades, en las voces del artículo 287 de la Constitución.

### **4. Violación del artículo 322 de la Constitución Política**

El artículo 322 de la Constitución Política dispone que Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

El artículo 6° del proyecto de ley señala que el Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos de Colombia tendrá su sede en Santa Fe de Bogotá, D. C...”.

En consecuencia, es claro advertir de la simple confrontación de las normas que el artículo 6° del proyecto es inconstitucional.

### **Objeciones por inconveniencia**

#### **1. La integración del Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos de Colombia**

El artículo 5 del proyecto de ley dispone que los Ministros de Desarrollo, Salud, Agricultura y Desarrollo Rural, integren el Consejo Nacional Profesional de Ingeniería de Alimentos de Colombia, como órgano consultivo y auxiliar del Gobierno, para su control, vigilancia y desarrollo del ejercicio de esa profesión.

Al respecto, valga señalar que la norma referenciada resulta inconveniente, toda vez que a los citados Ministerios les corresponde constitucional y legalmente, bajo la dirección del Presidente de la República, formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, funciones todas, de vital importancia para el buen Gobierno y, dentro de las cuales, no resulta apropiado ni conveniente adicionar, de manera específica, el control al ejercicio de una profesión.

Igualmente resulta inconveniente, que al Consejo Nacional Profesional de Ingeniería de Alimentos se le asigne entre otras funciones, la de servir como órgano consultivo y auxiliar del Gobierno Nacional en los planes de desarrollo agroalimentario del país, como lo establece el artículo 6° del proyecto de ley, cuando ya existe el Comité Nacional de Codees Alimentario, creado mediante el Decreto 977 de 1998, adscrito al Ministerio de Desarrollo y con una función igual a la referenciada.

De otra parte, no conviene la estipulación del artículo 8° que señala que el Ministerio de Educación otorgue permisos transitorios renovables para ejercer la profesión de ingeniería de alimentos durante un lapso no superior a dos años, no sólo porque se invaden las competencias y funciones de otras entidades del Estado a quienes les corresponde verificar la legalidad de la permanencia y ejercicio de la profesión de los extranjeros en nuestro país, sino porque además, se estaría reduciendo el mercado laboral para nuestros profesionales connacionales.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de nuestra más alta consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

La Ministra de Salud,

Sara Ordóñez Noriega.

El Ministro de Educación Nacional,

Francisco José Lloreda Mera.

Bogotá, D. C., jueves 28 de junio de 2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 214 de 1999 Cámara, 014 de 2000 Senado, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería de Alimentos y se dictan otras disposiciones”.

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2000 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2000, en la Comisión Séptima del Senado de la República el día 22 de mayo de 2001 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 14 de junio de 2001.

El informe de la Comisión Accidental de mediación al proyecto de ley en comento, fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el día 19 de junio de 2001 y por la plenaria del Senado de la República el día 19 de junio de 2001.

Cordialmente,

El Presidente,

*Basilio Villamizar Trujillo.*

Anexo expediente legislativo y dos (02) textos de ley.

LEY ...

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de ingeniería de alimentos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconócese la ingeniería de alimentos como una profesión a nivel superior y de carácter científico y tecnológico, cuyo ejercicio queda autorizado y amparado por medio de la presente ley.

Artículo 2°. El ejercicio de la Ingeniería de Alimentos, conlleva una función social en beneficio de la comunidad y de su ejecución serán responsables, los ingenieros de alimentos, que habiendo recibido formación científica-técnica y de educación superior, la ejerzan en los términos de esta ley.

Artículo 3°. Se considera como profesión de ingeniería de alimentos, la disciplina que aplica los principios científicos y de ingeniería, al diseño, desarrollo y operación de equipos y procesos para el manejo, transformación y aprovechamiento integral de las materias primas alimentarias bajo parámetros de calidad, desde el momento de su producción primaria hasta su consumo, sin agotar la base de los recursos naturales ni deteriorar el medio ambiente.

Artículo 4°. Para todos los efectos legales se entenderá por ejercicio de la ingeniería de alimentos, toda actividad profesional, realizada dentro de cualesquiera de las siguientes áreas del trabajo intelectual y físico:

a) La ejecución de investigaciones científicas en el área industrial de los alimentos, destinada a adaptar y diseñar procesos productivos durante su industrialización, así como, su aplicación en la investigación en desarrollo de nuevos procesos y productos;

b) La contribución mediante la aplicación tanto de las ciencias físicas, químicas, biológicas, matemáticas, ingenieriles como humanas y sociales y demás conocimientos que permitan una actividad segura y económica en los procesos de posproducción, poscosecha, poscaptura, transformación y/o conservación de alimentos;

c) El desarrollo de investigaciones puras y aplicadas a proyectos de desarrollo del área de los alimentos para aumentar el conocimiento científico de la tecnología, la ciencia y la Ingeniería de Alimentos;

d) La programación y ejecución de acciones tendientes a diseñar, elaborar y optimizar materiales, productos, procesos industriales de conservación, posproducción, poscosecha, poscaptura, procesamiento y conservación de alimentos contarán con la participación de ingenieros de alimentos titulados y con matrícula profesional; así mismo, la dirección técnica y asesoría de los establecimientos que procesen alimentos para consumo humano y/o animal;

e) La dirección, programación, ejecución y evaluación de acciones tendientes a comercializar ingredientes, productos procesados y no procesados; y el diseño y la evaluación de los equipos utilizados para el procesamiento, conservación, comercialización y transporte de alimentos; así como los empaques y el embalaje, en toda la gama industrial de alimentos, contarán con la asistencia de Ingenieros de Alimentos;

f) La dirección, programación, ejecución y evaluación de sistemas de control integral y gestión de la calidad en establecimientos que conserven, procesen y comercialicen materias primas de carácter agrario, pecuario y otras destinadas a la obtención e industrialización de alimentos de consumo humano y/o animal, al igual que las acciones y sistemas estatales que regulen y vigilen la calidad e inocuidad de los alimentos y los establecimientos que los elaboran contarán con la asistencia de Ingenieros de Alimentos.

Artículo 5°. Créase el Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos de Colombia como órgano consultivo y auxiliar del Gobierno, para el control, vigilancia y desarrollo del ejercicio de esta profesión el cual estará integrado por:

- a) El Ministro de Desarrollo o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Salud o su delegado;
- c) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado;
- d) Un (1) Ingeniero de Alimentos elegido por las Asociaciones de Ingenieros de Alimentos, Acial;
- e) Dos (2) representantes de las facultades de Ingeniería de Alimentos legalmente reconocidas;
- f) Un (1) representante de la Industria, delegado por la Cámara de Industria y Alimentos, ANDI.

Artículo 6°. El Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos de Colombia tendrá su sede en Santa Fe de Bogotá, D. C., y sus funciones serán las siguientes:

- a) Dictar su propio reglamento;
- b) Servir de órgano consultivo del Gobierno Nacional en los planes de desarrollo agroalimentario del país;
- c) Colaborar con las autoridades nacionales de educación superior y las universidades en el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y de estudios, con miras a la óptima educación y formación de los profesionales de la Ingeniería de alimentos;

d) Cooperar con las Asociaciones de Ingenieros de Alimentos en el estímulo y desarrollo de la profesión y el continuo mejoramiento de la calificación y ocupación de los ingenieros de alimentos, mediante elevados patrones profesionales de ética, educación, conocimiento, retribución y ejecutorias científicas y tecnológicas conducentes al desarrollo tecnológico y económico del país, con la premisa de orientar esfuerzos en la preservación del medio ambiente;

e) Las demás señaladas en la presente ley y el reglamento.

Parágrafo 1°. Los Ingenieros de Alimentos titulados, deberán constituirse dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en colegios, conforme al mandato constitucional.

Parágrafo 2°. En vigencia el o los colegios de Ingenieros de Alimentos se entenderá para todos los efectos que las funciones que la presente ley le confiere a los ingenieros, quedarán en cabeza de aquellos, como también la designación de los miembros de que tratan los literales e) y f), del artículo anterior.

Artículo 7°. Para ejercer dentro del territorio nacional la profesión de Ingeniería de Alimentos será necesario cumplir con los siguiente requisitos:

a) Poseer título universitario legalmente reconocido;

b) Tener matrícula profesional expedida por el Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos.

Parágrafo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, la matrícula profesional de los Ingenieros de alimentos será expedida por el Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos; las matrículas expedidas con anterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley, tendrán vigencia hasta cuando el Consejo establezca la nueva reglamentación para su expedición.

Parágrafo 2°. El título profesional de Ingeniería de Alimentos que haya sido otorgado en fecha anterior a la vigencia de la presente ley, por entes educativos del nivel universitario, legalmente autorizados para ello, seguirá siendo válido hasta tanto el Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos, reglamente la expedición de la matrícula profesional de que trata el parágrafo 1° del presente artículo.

Parágrafo 3°. El título de Ingeniería de Alimentos obtenido en el extranjero para su homologación y convalidación, se sujetará a lo preceptuado en la Ley 30 de 1992 y sus normas reglamentarias.

Parágrafo 4°. No serán válidos para el ejercicio de la profesión de ingeniero de alimentos, los títulos honoríficos.

Parágrafo 5°. Cuando se trate de microempresas o "Pymes", podrá un tecnólogo de alimentos con título legalmente reconocido, desempeñar las funciones de que trata la presente ley, exceptuando las contempladas en el artículo 10.

Artículo 8°. A los extranjeros profesionales en Ingeniería de Alimentos que se radiquen en forma transitoria en el país o en misión científica, administrativa o docente, podrá el Ministerio de Educación a petición motivada de una facultad, escuela de estudios superiores o de los colegios profesionales de Ingenieros de Alimentos que funcionen legalmente dentro del territorio nacional, otorgar un permiso transitorio renovable para ejercer la profesión durante un lapso no superior a dos (2) años, en las ramas mencionadas.

Artículo 9°. Las empresas industriales del sector público o privado destinadas a la representación, distribución o ventas de materia prima para la elaboración de productos alimenticios, podrán contar con la asistencia técnica de un ingeniero de alimentos.

Artículo 10. La dirección, supervisión e interventoría técnica en las obras cuyas funciones requieran conocimientos de ingeniería de alimentos, tendrán la asesoría de Ingenieros de Alimentos.

Artículo 11. La autoridad respectiva deberá exigir por lo menos un (1) año de ingeniero de alimentos con matrícula expedida por el Consejo Profesional de Ingeniería de Alimentos, para la asesoría referente a la ingeniería y evaluación de proyectos de inversión para la industrialización de alimentos. Igualmente, en tratándose de alimentos de mayor riesgo en cuestiones de salud pública.

Artículo 12. El Ministerio de Salud, los servicios seccionales y locales de salud, deberán contar con la asistencia de Ingenieros de Alimentos, con el fin de controlar los factores de riesgo que implica la conservación, procesamiento, transformación y comercialización de alimentos y bebidas que se consumen en el país, aplicando las normas sanitarias vigentes, así como la introducción de nuevos productos, aditivos y otros alimentos que se desarrollen en concordancia con los adelantos científicos y tecnológicos de esta disciplina.

Para la elaboración de normas técnicas relacionadas con el manejo poscosecha, posproducción, poscaptura y la industrialización de alimentos, es necesaria la participación de Ingenieros de Alimentos en el Consejo de Normalización del "Icontec".

Artículo 13. La elaboración y ejecución de proyectos de gestión ambiental directamente relacionados con las empresas productoras de alimentos, deberán contar con la participación de Ingenieros de Alimentos.

Artículo 14. *Campo de aplicación. Contratos en ejecución y derechos adquiridos.* Esta ley no modifica los contratos de trato sucesivos en ejecución, ni los derechos adquiridos, que en todo caso se regirán por las normas jurídicas vigentes en la fecha en que tuvieron origen o se generaron.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Basilio Villamizar Trujillo.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2001

Doctor

GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconveniencia el Proyecto de ley número 127 de 2000 Senado, número 289 de 2000 Cámara, *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guaviare para emitir la estampilla Pro-Hospitales del departamento del Guaviare.*

El proyecto de ley de origen parlamentario, fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes de la República por el honorable Representante Jairo Alonso Coy Torres.

### Objeciones por inconveniencia

1. El artículo 5° del proyecto de ley en mención es inconveniente en la medida que asigna una sanción para los servidores públicos de las entidades territoriales por la observancia y cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Las normas jurídicas deben tener suficiente claridad para poder ser aplicadas sin dificultad por todos aquellos a quienes están destinadas; debemos expresar que el artículo en comento no cumple con esta condición, ya que de su redacción no se desprende claramente que la sanción es por el incumplimiento de la ley pues habla de “cumplimiento”.

Lo anterior, es grave si se tiene en cuenta que en el fondo lo que se trata es de sancionar al funcionario y por ello la norma debería ser absolutamente precisa.

Así las cosas, no es posible que una ley establezca una sanción para los funcionarios de las entidades territoriales por acatar las disposiciones en ella contemplada, por lo cual se entiende que la intención del legislador fue sancionar el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 5°, situación que se puede apreciar desde la presentación del proyecto en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 30 de mayo de 2000 y en la *Gaceta del Congreso* número 185 del 2 de junio de 2000.

2. El proyecto de ley materia de esta objeción es inconveniente, toda vez que la proliferación de tributos con un determinado propósito como el contemplado en el proyecto, hace que el sistema fiscal territorial se vuelva inflexible y conduzca a la necesaria intervención del órgano legislativo para que regule el tema que de acuerdo con la Carta Política corresponde reglamentar a las entidades territoriales.

La carga tributaria que soporta un contribuyente ha sido acrecentada por tributos de todo orden, que exigen una condición selectiva en el momento de establecer o permitir la creación de uno nuevo, determinando el derrotero general y admisible en cualquier jurisdicción del país.

En conclusión, las estampillas están creando paulatinamente un impuesto generalizado sin que se haya entregado a sopesar la conveniencia y factibilidad de este nuevo gravamen estatal.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Manuel Santos.*

Bogotá, D. C., miércoles 27 de junio de 2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 289 de 2000 Cámara, 127 de 2000 Senado, *por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del*

*Guaviare para emitir la estampilla Pro-Hospitales del departamento del Guaviare.*

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el día 14 de junio de 2000 y por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 14 de noviembre de 2000, en la Comisión Tercera del Senado de la República el día 22 de mayo de 2001 y en sesión plenaria del Senado de la República el día 19 de junio de 2001.

Cordialmente,

*Basilio Villamizar Trujillo,*  
Presidente.

Anexo expediente legislativo y dos (2) textos de ley.

LEY ...

*por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guaviare para emitir la estampilla Pro-Hospitales del departamento del Guaviare.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y valor de la emisión.* Autorícese a la Asamblea Departamental del Guaviare para que ordene la emisión de la estampilla Pro-Hospitales del departamento del Guaviare hasta por la suma de 4.000 millones de pesos a precios del año de 2000.

La Secretaría de Hacienda del departamento del Guaviare y los municipios que conforman este departamento tomarán las medidas presupuestales pertinentes a fin de que el recaudo y la asignación se logre de la siguiente manera:

Un 50% (\$2.000.000.000) para el primer año y un 50% (\$2.000.000.000) para el segundo año de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. *Destinación.* El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior se destinará de conformidad con el siguiente orden de prioridades:

a) Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos para los diversos servicios que se prestan en las instituciones hospitalarias a las que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de cada uno;

b) Dotación de instrumentos para los diferentes servicios;

c) Compra de drogas y medicamentos necesarios para la ejecución de procedimientos médicos que sean de ocurrencia frecuente en la región;

d) Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física;

e) Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades;

f) Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.

Parágrafo. La Asamblea Departamental del Guaviare determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales indicados en el artículo primero de la presente ley.

Artículo 3°. *Atribución.* Autorícese a la Asamblea Departamental del Guaviare para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables

y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los municipios del Departamento del Guaviare.

La Asamblea Departamental del Guaviare facultará a los Concejos Municipales para que hagan obligatorio el uso de la estampilla cuya emisión se autorizó mediante esta ley y siempre con destino a las instrucciones señaladas en el artículo primero de la presente ley.

Artículo 4°. *Información al Gobierno Nacional.* Las providencias expedidas por la Asamblea Departamental del Guaviare en desarrollo de la presente ley, serán puestas en conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla que determine esta ley estará a cargo de los respectivos funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la Ordenanza Departamental que se expida para el desarrollo de la presente ley, el cumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Artículo 6°. *Tarifa.* La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del 3% del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. *Recaudos.* Los recaudos por concepto de la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental del Guaviare y por la Tesorería Municipal de acuerdo a lo establecido en la ordenanza que reglamente la presente ley.

Artículo 8°. *Control.* El control del recaudo del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría Departamental del Guaviare.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las leyes que autorizan a la Asamblea Departamental del Guaviare para emitir estampillas cuyo recaudo esté destinado al sector salud.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Mario Uribe Escobar.*  
El Secretario General del honorable Senado de la República,  
*Manuel Enríquez Rosero.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
*Basilio Villamizar Trujillo.*  
El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
*Angelino Lizcano Rivera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 370-Lunes 6 de agosto de 2001	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
OBJECIONES	
Al Proyecto de ley número 012/99 Cámara, 219/2000 Senado, por la cual se modifica la Ley 10 de 1975 y se dictan otras disposiciones. ....	1
Al Proyecto de ley número 21 de 1999 Cámara, 173 de 1999 Senado, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones. ....	2
Al Proyecto de ley 035 de 2000 Cámara, 155 de 2001 Senado, por la cual se establecen términos para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes y se dictan otras disposiciones. ...	4
Al Proyecto de ley 044 de 1999 Cámara, 235 de 2000 Senado, por la cual se dictan normas en relación con las franquicias postales; la tarifa postal reducida y se dictan otras disposiciones sobre el servicio de correo. ....	7
Al Proyecto de ley número 138/99 Cámara y 011/00 Senado, por la cual se declaran monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones. ...	11
Al Proyecto de ley número 296 de 2000 Senado, 184 de 1999 Cámara, por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones. ...	17
Al Proyecto de ley número 214 de 1999 Cámara, 014 de 2000 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería de Alimentos y se dictan otras disposiciones. ....	21
Al Proyecto de ley número 289 de 2000 Cámara, 127 de 2000 Senado, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Guaviare para emitir la estampilla Pro-Hospitales del departamento del Guaviare. ....	22